

Storia e attualità della Corte dei conti

Atti del Convegno di studi
Palermo, 29 novembre 2012



23

Quaderni – Mediterranea - ricerche storiche

ISSN 1828-1818

Collana diretta da Rossella Cancila

Comitato scientifico: Walter Barberis, Orazio Cancila, Pietro Corrao,
Domenico Ligresti, Aurelio Musi, Walter Panciera, Alessandro Pastore,
Luis Ribot García, Angelantonio Spagnoletti, Mario Tosti

Storia e attualità della Corte dei conti : atti del convegno di studi,
Palermo, 29 novembre 2012.

Palermo : Associazione Mediterranea, 2013.

(Mediterranea : ricerche storiche. Quaderni ; 23)

ISBN 978-88-96661-32-1

1. Corte dei Conti – Atti di convegno.

343.45034 CCD-22

SBN Pal0257965

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana “Alberto Bombace”

Si ringrazia Fabio D'Angelo per il contributo fornito
alla realizzazione del volume

2013 © Associazione no profit “Mediterranea” - Palermo
online sul sito www.mediterranearicerchestoriche.it



REGIONE SICILIANA
Assessorato dei Beni Culturali
e dell'Identità siciliana

Antonino Giuffrida

LA GRAN CORTE DEI CONTI NE' DOMINI
AL DI LÀ DEL FARO E IL NUOVO MODELLO
DELLE PROCEDURE GIURISDIZIONALI
DI CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE
NELLA SICILIA DELL'800

1. *La realtà preunitaria*

La formazione dello Stato Moderno passa anche attraverso l'esercizio da parte di specifici organi giurisdizionali del controllo contabile, amministrativo e di legalità nei confronti dei pubblici ufficiali e di tutti coloro che a qualsiasi titolo gestiscono denaro pubblico. Gli stati di antico regime costruiscono un modello di giurisdizione destinato a questi tipi di controllo che presuppone per il suo funzionamento: l'estensione al settore pubblico dei meccanismi di contabilità sviluppatasi nel mondo dei mercanti¹; la centralizzazione di tutti i flussi della finanza pubblica in un'unica struttura; la previsione di rigide procedure di verifica sia della correttezza dell'impegno delle spese, sia della liquidazione delle stesse. Un processo che va di pari passo con la costruzione di una giurisdizione per la risoluzione dei conflitti provocati dal contenzioso amministrativo.

I modelli giurisdizionali utilizzati negli stati di antico regime in Italia furono messi in crisi dalla diffusione del sistema di giustizia amministrativa francese adottato dagli stati formati grazie alle vittorie di Napoleone. Una realtà poco studiata nel suo impatto con la

Sigle adoperate: Asp, Archivio di Stato di Palermo; Gcc, Gran Corte dei conti.

¹ A. Giuffrida, *"Teneri libro ordinario e bilanzato": l'arte della contabilità nella Sicilia del '500*, «Mediterranea - ricerche storiche», n. 16 (2009), online sul sito www.mediterranearicerchestoriche.it.

quotidianità della sua attività e conosciuta solo per il tramite della normativa di riferimento, cioè con la lettura delle norme che hanno istituito i predetti organi e non già con l'analisi degli atti prodotti nel corso della loro attività. Carlo Ghisalberti, nella premessa al suo volume sui contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie, sottolinea la carenza di studi organici sugli ordinamenti amministrativi negli Stati di antico regime preunitari. Auspica, contestualmente, la necessità di affrontare l'analisi di questa realtà giacché «costituisce il presupposto necessario per impostare criticamente lo studio dei problemi amministrativi dello Stato unitario»². Questo auspicio non ha avuto un concreto riscontro e pertanto l'unico lavoro di sintesi sulla strutturazione della giustizia amministrativa-contabile negli stati preunitari rimane ancora quello dello Schupfer dal quale emerge un quadro molto variegato³: la Toscana affida la risoluzione dei conflitti alla giurisdizione ordinaria; mentre il Lombardo-Veneto, dopo la parentesi dell'esperienza francese, costruisce «una giurisdizione unitaria che lasciò alle competenze dei funzionari del potere esecutivo la decisione delle controversie alle quali avessero dato origine con la loro amministrazione attiva»⁴. Gli unici stati che avviano la realizzazione di articolati modelli di giurisdizione amministrativa e di controllo contabile sono il Piemonte e il Regno delle Due Sicilie. Anche i recenti manuali di Diritto amministrativo evidenziano come l'attuale disciplina del processo amministrativo e anche delle procedure di controllo contabile, di legalità e di accertamento di eventuale responsabilità sono «il frutto della stratificazione della legislazione in materia, dall'unità ad oggi»⁵. Il modello della giustizia amministrativa francese, giunta in Italia al seguito delle truppe di Napoleone, influenzerà in modo decisivo la costruzione del concetto stesso di giustizia amministrativa prevedendo che il contenzioso amministrativo dovesse essere distinto dalla giurisdizione ordinaria⁶.

² C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, A. Giuffrè, Milano, 1963, pp. V-VI.

³ C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V. E. Orlando, *Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, vol. I.

⁴ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, pp. 141-142.

⁵ A. Sandulli, *La storia*, in S. Cassese (dir.), *Corso di diritto amministrativo*, vol. VII, *Diritto processuale amministrativo*, a cura di A. Sandulli, A. Giuffrè, Milano, 2007, p. 3.

⁶ *Ibidem*. L'A. sottolinea come «soltanto la storia [sia] in grado di mostrare le ragioni per cui, in Italia, la tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche

Il punto di arrivo di questo processo di stratificazione storica si ha quando si costruisce il nuovo Regno unitario. L'istituzione di una Corte dei conti costituisce uno dei momenti determinanti per la realizzazione di quel modello di amministrazione centralizzata che, mutuando istituzioni piemontesi, si pone alla base del nuovo Regno d'Italia. La lettura del dibattito parlamentare in occasione della legge istitutiva della Corte dei conti evidenzia chiaramente che il legislatore ha fatto la scelta di non utilizzare l'esperienza maturata negli Stati italiani preunitari «neppure dai meridionali che avevano da un cinquantennio la "Gran Corte dei conti", erede della gloriosa Camera della Sommaria, ma diversa da quella piemontese mancando di un vero e proprio controllo preventivo»⁷. Le relazioni, che accompagnano l'iter parlamentare della legge 1862 con la quale s'istituisce la Corte dei conti, ignorano volutamente le scelte che i diversi stati preunitari hanno compiuto per affrontare il delicato tema della giurisdizione amministrativa. Il voto parlamentare non fa altro che sancire che la Corte dei conti del Regno d'Italia, «nelle linee essenziali, è la medesima del 1859 nella visione che Cavour ne aveva avuta sin dal 1852»⁸.

In realtà, le Corti dei conti preunitarie rappresentano i invitati di pietra in questo dibattito. La lettura degli articoli 51 e 52 della legge del 1862 è molto importante per comprendere che il legislatore è consapevole dell'importanza che le Corti dei conti di Napoli e Palermo hanno nella costruzione dell'edificio della giurisdizione amministrativa-contabile del nuovo Regno. Infatti, pur dichiarandone l'abolizione sente la necessità di individuare un regime transitorio che garantisca la funzionalità di tutto il sistema e che presieda al funzionamento del contenzioso amministrativo in quello che era stato il Regno delle Due Sicilie. L'art. 51 recita: «Le Corti dei conti, attualmente sedenti in Torino, in Firenze, in Napoli ed in Palermo sono abolite. Nulla è innovato in riguardo alle sezioni del contenzioso amministrativo in Napoli ed in Palermo, finché non sia prov-

amministrazioni sia assicurata attraverso un modello c.d. duale (com'è tradizione per i paesi dell'Europa continentale), in cui alla giurisdizione ordinaria si affianca quella amministrativa, anziché mediante un modello monistico (come nei paesi di tradizione anglosassone), in seno al quale anche nel caso in cui una delle parti sia una pubblica amministrazione, il giudizio è rimesso ad un giudice unico».

⁷ *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, A. Giuffrè, Milano, 1963, p. 17.

⁸ *Ibidem*.

veduto con legge generale in materia». L'altra preoccupazione che il governo si pone è quella di impedire che l'abolizione delle Corti dei conti preunitarie, e in particolare quelle di Napoli e di Palermo, possa portare al collasso l'intero sistema con il peso degli arretrati. L'art. 52, infatti, dispone un regime transitorio con il quale, sotto il nome di Commissioni temporanee, mantiene in vita le diverse esperienze preunitarie e in particolare quelle di Napoli e di Palermo. In particolare si dispone: «Commissioni temporanee nominate con decreti regi, a proposizione del ministro delle Finanze, condurranno a termine in Torino, in Firenze, in Napoli ed in Palermo la revisione dei conti che riguardano gli anni 1861 e i precedenti. Sarà nello stesso modo provveduto alla liquidazione e revisione dei conti arretrati che si riferiscono agli esercizi anteriori a quello del 1860, i quali erano di competenza della Camera dei conti sedente in Parma. Le deliberazioni delle suddette Commissioni saranno depositate negli archivi della Corte dei conti. La trattazione degli affari in corso presso la Corte dei conti di Torino, sarà senza interruzione e senza che occorran nuovi atti, ripresa e continuata dalla Corte dei conti del regno, con le forme stabilite dalla presente legge».

Una presa d'atto della difficoltà di conciliare la scelta della centralizzazione con l'obiettivo esigenza di garantire autonomia a un sistema giurisdizionale come quello del Regno delle Due Sicilie nel cui ambito si era consolidata una struttura giurisdizionale di controllo contabile e di contenzioso amministrativo molto articolata, supportata da un solido impianto dottrinale e giurisprudenziale, e con compiti molto ampi e pervasivi.

2. *La giurisdizione amministrativa-contabile nel regno delle due Sicilie*

Il Regno delle Due Sicilie è il primo stato italiano della restaurazione che affronta il problema di dare un assetto compiuto al sistema della giustizia amministrativa dopo l'implosione del sistema napoleonico dotandosi di specifici istituti⁹. Non si effettua una restaurazione degli organi giurisdizionali preesistenti quali la Regia Camera della Sommatoria, ma si attiva un processo politico e culturale che attribuisce alla pubblica amministrazione del Regno delle Due Sicilie il ruolo di garante della tutela dell'interesse generale as-

⁹ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, p. 99.

sumendosi «un compito di profonda rilevanza costituzionale: orientare e bilanciare l'attività complessiva dei pubblici poteri». Raffaele Feola ha ben delineato questo processo attivato dal fondamentale ruolo assunto dal pensiero illuministico nel delegittimare le strutture politiche degli stati di antico regime. In particolare afferma che

distinguere le due funzioni, amministrativa e giurisdizionale, e collegarle in modo che si avvalorassero entrambe nel nuovo ordine costituzionale, diveniva uno sbocco obbligato. La creazione dello Stato amministrativo nel Mezzogiorno poteva così consolidarsi, testimoniando la vocazione riformatrice di una classe dirigente formata alla scuola dell'illuminismo, l'impegno volto a realizzare un ordinamento costruito sulla certezza dei rapporti giuridici, condizione indispensabile per fondare un sistema di libertà civili e politiche. Si affermava così, sia nella dottrina pubblicistica che nell'opera del legislatore, la tendenza se non alla formale separazione, almeno all'equilibrio dei poteri dello Stato, la necessità di porre limiti efficaci ad ogni forma di arbitrio ... Complementare alla centralità dell'esecutivo, ad una struttura amministrativa moderna e razionale si configurava la funzione giurisdizionale, la cui autonomia poteva essere tanto maggiore in quanto fondata sulla diretta ed immediata osservanza della legge. Tale programma di politica del diritto aveva una sua valida corrispondenza nell'ordinamento realizzato nel periodo 1806-1820; esso era stato per molti aspetti il frutto delle dottrine illuministiche; si era preoccupato di fissare i limiti del potere pubblico, la subordinazione del giudice al legislatore. I diritti soggettivi erano stati garantiti mediante norme codificate, che avevano tradotto l'esigenza di certezza ed il timore dell'arbitrio ministeriale in regole dettagliate ed assai precise, confini netti che, allo stesso tempo, il potere esecutivo non poteva oltrepassare¹⁰.

Feola attribuisce all'introduzione del contenzioso amministrativo realizzato dopo il 1806 un ruolo determinante in quanto rompeva il tradizionale monopolio giurisdizionale del ministero togato e mutava la concezione stessa dello Stato nel Mezzogiorno¹¹.

Non a caso dunque la cultura giuridica progressista e la giurisprudenza napoletana mostrarono una specialissima attenzione a quelle che possiamo definire come le garanzie organiche dell'Amministrazione, interne all'esecutivo, ma fondate sulla separazione tra Amministrazione attiva e contenziosa. Per questa via il modello francese veniva sviluppato e modificato. Al giudice amministrativo è possibile bilanciare al-

¹⁰ R. Feola, *La giurisdizione nel nuovo equilibrio dei poteri*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Dedalo, Bari, 1988, p. 437.

¹¹ R. Feola, *L'amministrazione contenziosa*, in A. Massafra (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario* cit.

meno in parte il potere, restringere in buona misura la possibilità di arbitrio. I principi del nuovo Stato costruito nel Decennio postulavano non solo che i pubblici poteri avessero sempre la loro base potestativa in norme di legge, ma che la loro azione fosse controllabile dagli amministratori¹².

I pilastri di questo modello di giustizia amministrativa sono costituiti essenzialmente dalle Gran Corti dei conti di Napoli e di Palermo, istituite rispettivamente il 29 maggio 1817 e il 7 gennaio 1818. Il Landi ne analizza con dovizia di particolari i compiti e l'organizzazione grazie ad una minuziosa disamina degli articoli di legge e dei relativi regolamenti di applicazione¹³. Il confronto normativo mette in risalto che le due realtà apparentemente sono simili, ma, in effetti, pur nella loro affinità si differenziano in diversi punti per quanto riguarda le competenze e le procedure. Una difformità dovuta al fatto che le due Corti dei conti nascono in contesti politici differenti e affondano le loro radici su un substrato storico differente: la Real Camera della Sommaria, la Real Camera di Santa Chiara e la Regia Corte dei conti murattiana per Napoli; Tribunale del Real Patrimonio e Tribunale dell'Erario e della Corona per Palermo. Altro elemento che il Landi evidenzia è che nei compiti affidati alle due Gran Corti dei conti emerge con chiarezza la tendenza a contestualizzare il contenzioso amministrativo e il contenzioso contabile in quanto «secondo la legislazione del tempo, la maggior parte delle materie di contenzioso amministrativo avevano contenuto economico (demanio, contribuzioni, contratti) talché era abbastanza razionale l'abbinamento con le materie di contabilità pubblica, alla giurisdizione del medesimo consesso affidate»¹⁴.

La lettura parallela e comparata del titolo II della legge organica della Gran Corte de' Conti de' Reali Domini al di qua del Faro del 29 maggio 1817, che porta il titolo «Attribuzioni della Gran Corte de' Conti e sua divisione in Camere», con il titolo II «Attribuzioni della Gran Corte de' conti e dei suoi componenti» della analoga legge per i domini al di là del Faro del 7 gennaio 1818 evidenzia queste differenze.

¹² Ivi, p. 494.

¹³ G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, A. Giuffrè, Milano, 1977, vol. II, pp. 971-984.

¹⁴ Ivi, pp. 969-970.

L'art. 1 della legge organica della Gran Corte dei conti napoletana rompe il cordone ombelicale che la lega all'esperienza murattiana della Regia Corte dei conti «istituita in tempo dell'occupazione militare», dichiarandone l'abolizione. Tuttavia, non si trattò di un travaso della normativa murattiana nella nuova realtà legislativa bensì di una profonda rielaborazione dovuta a Luigi de' Medici cui si deve la determinazione «del discriminare tra le rispettive materie amministrative e giudiziarie» e la definizione della procedura del contenzioso¹⁵. L'art. 6 ne delinea i compiti: «1. Per discutere ed esaminare tutti i gravami in materia di contenzioso amministrativo secondo la nostra legge del '21 di marzo di quest'anno; per giudicare i conti annuali delle rendite o delle spese del Regio Erario, i conti delle Provincie e di quei Comuni che hanno uno stato discussi decretato da Noi a' termini della nostra legge de' 12 dicembre 1816; per giudicare in prima istanza le controversie che saranno enunciate nell'art. 14 della presente legge»¹⁶. La complessità operativa che deriva dalla sovrapposizione dell'esercizio della giurisdizione amministrativa con quello del controllo contabile è ben presente al legislatore. Un tentativo di ovviare a questi inconvenienti è di articolare la Gran Corte de' Conti in tre Camere «la prima assumerà il titolo di Camera del contenzioso amministrativo e le altre due di Camere dei conti» (art. 7). Alle due Camere dei conti riunite in seduta congiunta spetta il compito di esaminare i conti annuali della Tesoreria generale e dei banchi (art. 21).

La Corte dei conti di Palermo nasce nel 1818 da una matrice diversa rispetto a quella napoletana e si differenzia da quest'ultima su diversi punti costitutivi e procedurali. Il primo elemento che si ricava dalla lettura della normativa è che la Corte è creata

¹⁵ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, p. 106.

¹⁶ *Repertorio amministrativo ossia Collezione di leggi, decreti, reali rescritti, ministeriali di massima, regolamenti ed istruzioni sull'amministrazione civile del Regno delle due Sicilie compilato dal barone Pompilio Petitti*, vol. I, Napoli, 1851. I testi della normativa raccolti dal Petitti sono aggiornati in nota con le modifiche legislative intervenute negli anni successivi alla loro emanazione. L'art. 14 citato attribuisce un ampio potere alla Gran Corte dei conti sul contenzioso amministrativo infatti recita: «La Camera enunciata di sopra giudicherà, in quanto si appartiene al contenzioso amministrativo, di tutte le controversie relative. Primo all'esecuzione de' contratti celebrati co' nostri Ministri di Stato. Secondo ai lavori o forniture eseguite per servizio de loro rispettivi Ministeri». Inoltre, ha competenza a dare il parere sulla liquidazione delle pensioni, oltre a giudicare «sulle ricuse prodotte avverso un intero Consiglio d'Intendenza».

in sostituzione del Tribunale dell'Erario e della Corona che contestualmente è abolito; il secondo che la Corte si articola su di una sola Camera nella quale confluiscono sia il contenzioso amministrativo, sia la verifica contabile. Ancora una volta giurisdizione amministrativa e controllo contabile convergono nel medesimo contenitore. Il legislatore prevede due livelli di giudizio: il primo per pronunciare in prima istanza «sulle controversie che verranno in appresso enunciate»; il secondo per discutere ed esaminare i ricorsi e i gravami in materia di contenzioso amministrativo (art. 7).

Questo è il quadro d'insieme che emerge dalla normativa istitutiva delle due Gran Corti dei conti del Regno delle Due Sicilie, tuttavia per dimensionare l'impatto che questi istituti hanno con la realtà amministrativa dei due Regni (Napoli e Sicilia) è necessario effettuare uno studio per verificare come funzionasse nel quotidiano il modello disegnato dal legislatore. La Gran Corte dei conti di Palermo e il suo archivio, quasi del tutto integro nelle sue più importanti serie, permettono di aprire un primo cantiere di lavoro nel quale definire un percorso d'indagine dove gli aspetti giurisdizionali si sovrappongono e si confrontano con i dati che emergono dalla lettura degli atti prodotti nel corso dell'esercizio delle funzioni istituzionali della Corte. In tal modo si può definire un modello di percorso di ricerca replicabile nelle altre realtà come quella di Napoli o di Torino.

3. 1812: il Tribunale del Regio Erario

La Costituzione del 1812 segna per la Sicilia un momento di rottura anche per il sistema di gestione della “finanza pubblica” di antico regime: si statuisce l'abolizione della Deputazione del Regno¹⁷ e si affida il governo delle finanze al potere esecutivo. Una norma che provoca una vera e propria rivoluzione sintetizzabile in due punti: la sottrazione al Parlamento del potere di gestire la delicata

¹⁷ Sulla storia della Deputazione e sul suo ruolo nel sistema del funzionamento del Parlamento di Sicilia cfr. *Ordinazioni e regolamenti della Deputazione del Regno di Sicilia raccolti e pubblicati per ordine della sacra real maestà di Ferdinando III*, ristampa anastatica dell'edizione di Palermo del 1782, a cura di A. Romano, con un'introduzione di V. Calabrò, Sicania, Messina, 2005.

materia dei donativi tradizionalmente affidata alla Deputazione, che curava anche la ripartizione del carico fiscale tra le comunità del Regno e la notifica dei ruoli impositivi ai percettori¹⁸; l'intestazione della gestione della finanza pubblica al potere esecutivo – al re –, che la eserciterà per il tramite di uno specifico ministro e di un ministero delle Finanze¹⁹. Parallelamente la Costituzione prevede una riforma dell'esercizio della giurisdizione con la quale si esercita il controllo contabile, decretando l'abolizione del Tribunale del Real Patrimonio e l'introduzione di un Tribunale dell'Erario a «tenore della Costituzione inglese»²⁰. Il re e il Medici, suo principale collaboratore, sono consapevoli che la deliberazione del Parlamento non sarebbe potuta entrare in vigore immediatamente ma avrebbe avuto bisogno di un regime transitorio. Infatti, con il *placet* di approvazione si prevede che la soppressione della Deputazione e del Tribunale del Real Patrimonio sia postergata al 1813. Inoltre, manterranno le loro funzioni «per giudicare le cause dell'Erario gli attuali ministri togati con l'attuale Avvocato fiscale del Tribunale del Real Patrimonio, fintantoché non sarà stabilito e posto in pratica il nuovo piano della magistratura nel quale il Parlamento dovrà proporre il modo come stabilire un Tribunale per l'Erario a tenore della Costituzione inglese, onde assicurare il grande oggetto della percezione della pubblica rendita».

Il Tribunale dell'Erario comincia a funzionare sin dal 1813 senza attendere l'emanazione del «Regolamento per le magistrature di Sicilia», che sarà approvato dal Parlamento del 1815 ed entrerà in vigore

¹⁸ Sul tema del rapporto tra politica fiscale e Parlamento nel Regno di Sicilia cfr. il capitolo II in A. Giuffrida, *La finanza pubblica nella Sicilia del '500*, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma, 1999.

¹⁹ Id., *La Deputazione del Regno e la riforma della finanza pubblica siciliana del 1810*, in M. Andaloro, G. Tomasello (a cura di), *Sicilia 1812. Laboratorio costituzionale. La società la cultura le arti*, Ars, Palermo, 2012, p. 59. Il paragrafo 1 del capitolo III del titolo dedicato al potere esecutivo recita: «apparterrà a S. R. M. l'amministrazione della rendita nazionale e de' beni di ogni sorta per mezzo del ministro e del consiglio delle finanze». Il paragrafo 3 del predetto capitolo prevede che il consiglio delle finanze sia posto sotto la direzione del ministro delle Finanze e costituito da quattro gran camerari e da quattro vice camerari nonché di un nutrito stuolo di altri funzionari.

²⁰ Il paragrafo 2 del capitolo III del titolo dedicato al potere esecutivo recita: «Restano quindi soppressi la Deputazione del Regno ed il Tribunale del Real Patrimonio con tutte le loro dipendenze».

il primo settembre del medesimo anno²¹. Il regolamento nel paragrafo 9 dell'articolo 20 dà attuazione al dettato costituzionale del 1812 prevedendo l'istituzione di un «Tribunale dell'Erario e della Corona composto da un Presidente e da tre giudici con un avvocato e due procuratori». La competenza giurisdizionale si estende a tutte quelle materie nelle quali «vi fosse interesse dell'Erario nazionale» ed è previsto un grado di appello per le cause decise dal Tribunale dell'Erario «innanzi i tre Presidenti della Gran Corte, dell'Erario e del Concistoro, i quali collegialmente si riuniranno a tale oggetto soltanto nell'Aula dello stesso Tribunale dell'Erario». Un'altra garanzia giurisdizionale è prevista dal quarto comma del paragrafo 9 nel quale si prevede che «le sentenze proferite dal Tribunale dell'Erario o dal Tribunale dei tre Presidenti restano sempre soggette alla querela del Supremo Tribunale di Giustizia»; nell'eventualità in cui «nelle cause decise dal Tribunale dell'Erario non vi fosse interesse dell'Erario nazionale l'Appello si farà nel Tribunale di Appellazione o sia Concistoro».

Le deliberazioni del Parlamento in merito al governo della finanza pubblica e il successivo regolamento istitutivo del Tribunale del Regio Erario e della Corona, che appaiono nella loro stesura come momenti di rottura nei confronti degli istituti del passato, in realtà sono percepiti e metabolizzati dalla dottrina e dalla giurisprudenza coeva come un naturale processo evolutivo della giurisdizione amministrativa e di controllo contabile preesistente che affonda le sue radici nel complesso normativo del Regno stratificatosi nei secoli. Un lungo e articolato «rapporto de' Gran Camerari», redatto nel 1816 quasi certamente dal Della Rovere e indirizzato al re, chiarisce molto bene i termini della lettura interpretativa. Il conflitto che ha dato luogo alla stesura della memoria trae origine dalla necessità «di marcare precisamente i confini fra i poteri de' Gran Camerario e quelli del Tribunale dell'Erario»²². La necessità di dirimere il conflitto fra questi due organi è l'occasione per il Della Rovere per puntualizzarne le rispettive competenze rispetto al tema del rapporto che deve intercorrere tra il potere esecutivo e quello della giu-

²¹ *Raccolta de' bills e decreti de' Parlamenti di Sicilia 1813, 1814 e 1815 per servire di continuazione alla Costituzione politica di questo Regno formata l'anno 1812*, Palermo, 1815, pp. 31 e sgg. Il regolamento andrà in vigore dal primo settembre 1815.

²² Asp, Biblioteca manoscritti, vol. 99, Carte Della Rovere, cc. 343r e sgg. Ringrazio l'amica dottoressa Renata De Simone per la segnalazione del documento.

risdizione, ma, soprattutto, per ribadire la tesi di un cambiamento nella continuità.

In primo luogo nel rapporto si elabora la teoria che i gran camerari e il Tribunale dell'Erario nascono da una razionalizzazione dei compiti affidati in precedenza a due diversi istituti:

ciò dunque che prima stava in diverso modo in parte cumulato e in parte distribuito nel Tribunale del Patrimonio e nella Deputazione del Regno o negli altri amministratori della rendita dello Stato fu diviso fra il Tribunale dell'Erario e i Gran Camerari: il primo ebbe il giudizio delle cause; i secondi ebbero i poteri e le facoltà della parte amministrativa.

Si sostiene, in particolare, che la normativa del 1812 non fa altro che razionalizzare e sistematizzare il rapporto tra atti di amministrazione e di giurisdizione che erano “cumulati” nello stesso Tribunale²³. La continuità è ribadita anche in un altro passo del rapporto quando si afferma che

Son queste le leggi del Regno le quali non solamente non sono state derogate dalla Costituzione ma eziandio sono state supportate dalla medesima e tacitamente confermate quando si sono creati due corpi separati ed indipendenti i quali ne' reciproci rapporti non possono avere altro punto di comunicazione.

²³ Ivi: «Da queste leggi e da tutte le altre simili dalle quali scaturiscono le potestà de' ministri non togati del Tribunale del Real Patrimonio, della Deputazione del Regno e degli altri amministratori ed esattori de' beni dello Stato si deve dire infallibilmente che la parte amministrativa di questi beni è sempre stata inseparabile da quella parte della giurisdizione che riguarda le disposizioni esecutive né questa si è mai confusa con quella che si versa nella cognizione e nella decisione delle cause. All'incontro per l'articolo secondo, cioè per lo giudizio delle cause, le leggi di Sicilia non sono meno chiare. Quello stesso che si trova disposto per lo Tribunale dell'Erario dal Parlamento del 1812 si trova ordinato dalle carte reali del 5 febbraio 1654 e del 20 gennaio 1668. In vigore di esse si prescriveva che nell'ora terza restassero nel Tribunale del Real Patrimonio il Presidente, il Consultore, l'Avvocato fiscale e i Maestri Razionali togati per trattare della spedizione delle cause e liti rimessi in giustizia e criminali. Dunque, sebbene nello stesso Tribunale fossero cumulate le facoltà amministrative e quelle di esaminare e decidere le cause prese, vi era un'aperta e chiara divisione tra queste due potestà e quella parte del Tribunale ch'era addetta a proferir le sentenze era un corpo distintamente diverso da quello che spediva i dispacci, chi eseguiva gl'incanti e che costringeva i debitori e che in somma esercitava quegli atti di giurisdizione che non erano sentenza e giudizio».

Inoltre dal rapporto si percepisce che il riferimento generico contenuto nella Costituzione di utilizzare come modello le leggi costituzionali inglesi in materia della gestione della finanza pubblica sia considerata una scelta da condividere e sulla quale costruire un percorso dottrinale di diritto comparato utile per supportare le scelte effettuate nella Costituzione. Quando l'estensore della memoria definisce i compiti e il ruolo attribuito al Tribunale dell'Erario e ai camerari nella costruzione costituzionale del 1812²⁴ afferma:

in Inghilterra, alla cui forma il Parlamento ebbe disegno di uniformarsi nelle creazioni di queste grandi cariche, gli uffici supremi dell'amministrazione delle finanze corrispondono ai baroni della corte dell'Exchequer e questa corte è riputata come parte dell'antica e rispettabile corte chiamata King's Bench (Barclays English dictionary 2°).

Altra analoga costruzione si fa per definire il parallelo della funzione svolta dagli impiegati delle finanze siciliane rispetto alle analoghe figure esistenti nel coevo sistema amministrativo inglese. In particolare si sottolinea che:

nella sanzione del § 14 del capitolo 3° del potere esecutivo²⁵ si stabilisce assolutamente che tutti gli impiegati nell'amministrazione delle finanze descritte nei §i di quel capitolo devono godere di tutte le preminenze e facoltà che godono a seconda della Costituzione d'Inghilterra per gl'impiegati dell'Erario. Or per la Costituzione inglese i commissari che sono gli amministratori locali delle rendite dello Stato del come sono presso di noi i Segreti hanno facoltà non solo di espignorare, di aprire le case de' debitori, di vendere i pegni e di carcerare le persone ma eziandio di decidere prontamente sulle querele che insorgono nell'esecuzione di simili passi eccettuati alcuni soli casi descritti dagli statuti e di condannare alle multe i Collettori e gli altri subalterni (Burn's Justice of peace, tom. 2 pag. 34 e tom. 7 pag. 54 e 58).

²⁴ Ivi: «Il Parlamento del 1812 lasciò il Tribunale unicamente per la giurisdizione contenziosa nelle cause e destinò di nuovo i Gran Camerari all'amministrazione della rendita pubblica e l'innalzò di nuovo al grado di ufficio supremo e volle che i Gran Camerari non fossero responsabili della loro condotta che al Parlamento».

²⁵ Con il termine di sanzione si fa riferimento al *placet* di approvazione del sovrano con il quale si precisa che le nomine e le revoche degli impiegati sono di competenza esclusiva del re e che «tutti gli impiegati, descritti in tutti i paragrafi del presente capitolo, debbano godere di tutte le preminenze e facoltà che godono a seconda della Costituzione di Inghilterra gli impiegati per l'Erario».

La memoria di Della Rovere delinea al meglio il ruolo che il Tribunale del Regio Erario assume nel contesto del nuovo sistema di giurisdizione amministrativa e di controllo contabile, testimoniando un percorso istituzionale di cambiamento nella continuità. L'esame degli atti prodotti dal Tribunale ci testimonia come lo stesso inizia a svolgere i suoi compiti nei termini previsti dalla Costituzione, cioè nell'anno indizionale 1813-1814, senza attendere l'emanazione del regolamento che avverrà nel 1815. La lettura del registro dei depositi che si riferisce agli anni 1814-1817 mostra chiaramente che il Tribunale dell'Erario sin dal 1813 ha iniziato la sua attività affrontando temi molto delicati come quelli concernenti i «dritti di salto d'acqua» oppure quelli relativi alle prese d'acqua dai fiumi per alimentare mulini. Ad esempio i procuratori della Magione, che si erano opposti alle pretese del fisco relative ad alcuni mulini «situati in Ambreri» rivendicati dalla «nazione sicola», sono obbligati a un deposito cauzionale che non potranno ritirare sino a quando non sarà decisa la causa pendente nel Tribunale dell'Erario²⁶. Altro conflitto oppone il sacerdote Antonio Aronica di Ravanusa contro il regio erario per la costruzione di una presa sul fiume Salso per alimentare un suo mulino e si obbliga l'Aronica a fornire un deposito cauzionale in attesa della definizione della perizia affidata all'architetto Giuseppe Patti per definire al meglio il problema legato alla derivazione dell'acqua pubblica²⁷.

Le procedure adottate dal Tribunale dell'Erario sono mutate da quelle elaborate dai giudici del Tribunale del Real Patrimonio; tuttavia, di là dalle procedure, quello che colpisce è che nei formulari delle decisioni giurisdizionali compaiono nuovi vocaboli che introducono concetti sconosciuti prima della Costituzione del 1812 quali: nazione di Sicilia; erario nazionale; procuratore generale del Tribunale dell'Erario. Nazione ed erario hanno sostituito e si sono sovrapposti a termini come Regia Corte, fisco regio e Regno di Sicilia. Sono vocaboli indicatori del fatto che sono stati avviati profondi cambiamenti strutturali. Tuttavia, l'entrata in funzione del Tribunale dell'Erario è la testimonianza che per l'organizzazione del con-

²⁶ Asp, Gcc, Tribunale dell'Erario, Depositi 1814-1817, cc. 1r-v, 25 luglio 1814: deposito effettuato da Antonino Gagliardo e Francesco Giacalone quali procuratori della Reale intendenza della Magione.

²⁷ Ivi, cc. 8v-r, 12 settembre 1814.

tenzioso amministrativo e del controllo contabile nel nuovo Regno delle Due Sicilie si sperimentano in un primo momento due percorsi differenti distinguendo la normativa applicata nella parte continentale del Regno da quella in vigore in Sicilia. Un percorso siciliano politicamente non condiviso a Napoli da parte dei circoli di Corte che cercano d'imporre una linea diversa. Si moltiplicano le pressioni esercitate sul sovrano «al fine di armonizzare con una disciplina unitaria lo stato del diritto pubblico del regno e di porre un limite ai continui conflitti giurisdizionali resi più gravi per la presenza di norme contraddittorie e diverse a seconda delle varie parti della monarchia»²⁸. Una riforma del genere presupponeva, però, un cambiamento radicale dei modelli sia del governo degli enti locali sia della risoluzione delle controversie sul contenzioso amministrativo²⁹. Il cambiamento in Sicilia avviene con il r.d. dell'11 ottobre 1817 con il quale si estende alla Sicilia il sistema amministrativo già in vigore nel Regno di Napoli con la legge 12 dicembre 1816, con i necessari adattamenti dovuti alla specifica realtà amministrativa dell'isola³⁰, ma il Tribunale dell'Erario rimane in vita giacché non si statuisce la sua abolizione contestualmente all'entrata in vigore della riforma. Bisognerà aspettare il 7 gennaio 1818 per la creazione della Gran Corte dei conti di Palermo in sua sostituzione. Ghisalberti si chiede il perché di queste remore da parte della Corona per deliberare la soppressione del Tribunale dell'Erario. Le ipotesi di lavoro suggerite sono essenzialmente due: la convinzione che il Tribunale dell'Erario fosse «più adatto in sede regionale di quanto non fossero i consigli d'intendenza in sede provinciale»; il timore

²⁸ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni* cit., p. 128.

²⁹ Sulla realtà siciliana cfr. E. Iachello, *La riforma dei poteri locali nel primo Ottocento*, in F. Benigno, G. Giarrizzo (a cura di), *Storia della Sicilia. 2. Dal seicento a oggi*, Laterza, Bari, 2003. Iachello sottolinea che con l'approvazione della Costituzione del 1812 in Sicilia «lo scontro politico abbandona così le polemiche settecentesche sulla natura dei privilegi nobiliari per rivolgersi ad una moderna definizione dei rapporti sovrano-società, Stato e poteri locali. L'abolizione della feudalità, base della nuova Costituzione, sposta la partita sul terreno dei poteri locali, liberati dalla "tutela" baronale» (ivi, p. 17).

³⁰ I 23 distretti previsti dalla costituzione del 1812 sono inglobati in sette intendenze al cui controllo tutti i comuni sono subordinati. «Con tale sistema si viene a realizzare anche un nuovo livello di comunicazione, tramite i consigli provinciali e distrettuali, tra le varie realtà locali, non più isolate nel rapporto diretto col centro (sovrano o Parlamento), ma raccordate al livello intermedio non solo con la nuova istituzione statale, l'intendente, ma anche tra di loro» (ivi, p. 22).

che con l'abolizione del Tribunale si accentuassero le tensioni politiche con la Sicilia³¹.

Bisogna dire che la riforma amministrativa del 1817 in Sicilia impatta con una realtà molto complessa che affonda le sue radici in un substrato normativo plurisecolare che dovrà essere non solo demolito, ma, soprattutto, metabolizzato per il tramite dell'asse tra l'intendenza, ufficio che rappresenta il governo, e il Consiglio provinciale, struttura rappresentativa degli enti locali. Le contraddizioni nascono dal fatto che la riforma del 1817 confligge con quella disegnata dalla Costituzione del 1812, con la conseguenza che, nel momento in cui i Borbone si determinano ad abolirla, non riescono a ribaltare sulla Sicilia la normativa pensata per la parte continentale del Regno, giacché il processo di riforme si è già avviato seguendo percorsi diversi da quelli in atto nella parte continentale del Regno. Un tema già evidenziato dal Ghisalberti il quale, nel porre l'accento sulle difficoltà incontrate per far sì che i Consigli d'intendenza in Sicilia diventino gli organi naturali della giustizia amministrativa, afferma che

si perpetuò, così, una situazione eccezionale rispetto alle altre provincie del regno, situazione dovuta alle particolari circostanze storiche seguite all'abolizione della costituzione del 1812, i cui effetti continuavano a pesare sinistramente sulla vita amministrativa dell'isola, che presentava un misto di vecchio e di nuovo nella varietà delle sue istituzioni e nei contrasti delle sue leggi³².

La relazione di Della Rovere permette di comprendere che il Tribunale dell'Erario è inserito in un progetto costituzionale articolato pensato per la Sicilia nel quale si fa una netta distinzione tra il Consiglio delle Finanze, al quale spetta l'amministrazione di tutti i beni dello Stato (la rendita nazionale), definito come "potere esecutivo", e un Tribunale, «perfettamente indipendente dal Consiglio delle Finanze e dai Gran Camerari», al quale compete la funzione giurisdizionale sulle materie finanziarie con competenze giurisdizionali molto ampie. In particolare nel suo rapporto Della Rovere afferma che

³¹ C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni cit.*, pp. 129-130.

³² Ivi, p. 130.

La medesima Costituzione dunque che stabilì l'indipendenza del potere giudiziario per cui tanto si declama stabilì ugualmente l'indipendenza del potere esecutivo nella funzione di amministrazione e non vi è ragione maggiore perché il Tribunale imponga al Consiglio delle finanze di quella che vi farebbe perché il consiglio imponesse al Tribunale.

Un'indipendenza fondata sulla Costituzione del 1812 ma che affonda le sue radici nel complesso del sistema disegnato dalle consuetudini e dalle "leggi" del Regno di Sicilia. La normativa con la quale s'istituisce la Gran Corte dei conti in Sicilia e la conseguente soppressione del Tribunale dell'Erario ha delle specifiche che la differenziano da quella di Napoli in quanto si cerca di trovare una via siciliana ai processi di riformismo amministrativo attivati a Napoli dai Borbone.

Per assicurare un passaggio meno indolore possibile tra il soppresso Tribunale dell'Erario e la Gran Corte dei Conti si costituisce una sezione stralcio alla quale si trasmettono le cause in corso di trattazione in modo da assicurarne un corretto espletamento. Le disposizioni transitorie sono contenute negli articoli 43 e 44 del titolo V della legge del 1818 che così recitano:

43. Finché non saranno organizzati i Tribunali giudiziari ne' nostri Domini al di là del Faro, tutte le cause relative al contenzioso giudiziario di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario, sia che si trovassero introdotte, sia che dovessero introdursi, saranno esaminate e decise dalla Gran Corte de' conti, nello stesso modo e colle stesse forme che lo sarebbe stato nell'enunciato Tribunale dell'Erario. In conseguenza per le mentovate cause, mancando il numero dei votanti con questa nostra legge definito, interverranno in luogo de' Razionali Consiglieri supplenti gli stessi supplenti dell'abolito Tribunale dell'Erario. **44.** Similmente le controversie che ora sono di competenza del Tribunale dell'Erario, e che in conformità del nostro decreto degli 11 ottobre 1817 appartenerebbero ai primi giudici del contenzioso amministrativo; fino a che questi non si trovino stabiliti nell'esercizio delle loro funzioni, verranno provvisoriamente esaminate e decise dalla Gran Corte dei conti con le stesse regole e forme che lo sarebbero state dall'abolito Tribunale dell'Erario.

Il dato importante che si ricava dalle norme transitorie è che, contestualmente all'abolizione del Tribunale dell'Erario, non si attivano i Consigli d'intendenza quali giudici del contenzioso amministrativo. Da questa determinazione deriva che tutti i giudizi i quali, per quanto statuito nel decreto del 1817, avrebbero dovuto transitare nei ruoli dei predetti nuovi organi di giustizia amministrativa, sarebbero stati esaminati e giudicati dalla Gran Corte dei

conti utilizzando le norme procedurali proprie del predetto Tribunale dell'Erario (art. 44). Una norma transitoria che esplicherà il suo effetto per vent'anni. Infatti, l'estensione integrale ai reali domini di là del Faro (la Sicilia) delle leggi 12 dicembre 1816, 21 marzo 1817 e 25 marzo 1817 e la conseguente attivazione dei Consigli d'intendenza si ha soltanto con il r. d. 7 maggio 1838. La lunga durata della norma transitoria comporta che la Gran Corte dei conti siciliana eserciterà non solo le funzioni di giurisdizione contabile che le erano state attribuite, ma anche quelle di giudice del contenzioso amministrativo. Una funzione giurisdizionale che avrebbe dovuto essere affidata in prima istanza ai Consigli d'intendenza³³.

La Gran Corte dei conti esercita la sua giurisdizione, sempre in via transitoria e sino al momento in cui non saranno organizzati i tribunali giudiziari, sulle cause relative al contenzioso giudiziario di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario (art. 43). Una transizione difficile e sofferta nella quale si sovrappongono e si confrontano i due diversi modelli napoletano e siciliano, che vede in filigrana la presenza del convitato di pietra del Tribunale del Real patrimonio, formalmente abolito nel 1812, ma che continua a condizionare profondamente procedure giurisdizionali e competenze per il tramite del Tribunale dell'Erario prima e, successivamente, con le sezioni stralcio.

Un «registro di sentenze che principiano d'aprile 1818 a tutto agosto 1819 proferite dalla Gran Corte de conti di competenza dell'abolito tribunale dell'Erario»³⁴ testimonia l'attivazione delle procedure previste nella normativa del 1818 e permette di leggere al meglio il funzionamento della sezione stralcio, con la quale si assicura la transizione tra il Tribunale del Regio Erario e la Gran Corte dei conti siciliana.

Alcuni esempi delineano meglio ruoli e competenze di questa transizione verso la Gran Corte dei conti. Il primo agosto del 1818 il vicepresidente Monasteri e i consiglieri Martorana e Finocchiaro della "Magna Curia computorum" ascoltano le informazioni pronunciate dall'*utriusque iuris doctor* Placido Bongiardino, procuratore generale del Tribunale dell'Erario, contro Mariano Interlandi,

³³ G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., vol. II, pp. 960-961.

³⁴ Asp, Gcc, Registro di sentenze che principiano d'aprile 1818 a tutto agosto 1819 proferite dalla Gran Corte de conti di competenza dell'abolito Tribunale dell'Erario.

Domenico Cipri e il barone don Francesco de Paola Guttadauro accusati «de peculato ingentis summe publicis erarii... in fraudolenta administratione dicte Secretie distrectualis Agrigenti»³⁵. Il procuratore conclude le sue informazioni affermando che, stante la soppressione del Tribunale dell'Erario, la sentenza è devoluta alla "Magna Curia computorum". La sentenza è emessa il 17 settembre 1818 con condanne che prevedono il carcere per Interlandi e Guttadauro, il confino per 5 anni in un'isola per Cipri, oltre ad una pena pecuniaria in solido di onze 3577.7.17 per danno erariale, come risulta dalla relazione del razionale Campione allegata agli atti del processo. Il 28 settembre 1818 la Gran Corte dei conti con le medesime procedure condanna Giovanni de Salerno, deputato del comune dell'isola di Pantelleria, a una pena pecuniaria di onze 1170 «de furtivis appropriacionibus et malversationibus in damnum regii Erarii et publicis annone» della stessa isola.

La procedura processuale è quella in uso presso il Tribunale del Real Patrimonio ed è supportata dalle analisi contabili, effettuate dai razionali (contabili esperti della tenuta dei libri dei conti), che servono a quantificare il danno erariale che deriva dal comportamento doloso o colposo degli imputati. L'uso del carcere è usato come mezzo coercitivo per il pagamento della pena pecuniaria e non come condanna accessoria. Se si vanno a leggere le sentenze emesse dal Tribunale del Real Patrimonio, si percepisce chiaramente che in questa fase di transizione la denominazione "Magna Curia rationum" si sostituisce con "Magna Curia computorum", ma per il resto lo schema rimane invariato: la sentenza dei maestri razionali inizia con "in facto", quella del Tribunale dell'Erario con "de facto"; si procede quindi con informazioni e relazioni secondo gli schemi collaudati da una giurisprudenza secolare.

4. *La Gran Corte dei conti ne' domini al di là del Faro*

Ovviamente l'affermazione del nuovo modello di controllo contabile e di giurisdizione amministrativa avrà le sue difficoltà ad affermarsi, ma le sezioni stralcio riescono a gestire la transizione verso la nuova realtà del governo della Sicilia. Intendenze, Consigli provinciali, nuovo assetto degli enti locali, Gran Corte dei conti co-

³⁵ Ivi: sentenza del 17 settembre 1818.

stituiscono i pilastri portanti del nuovo modello che archivia definitivamente il progetto elaborato e trasfuso nella Costituzione del 1812. I principi della “costituzione” inglese sono spazzati via e sostituiti dai modelli amministrativi e giurisdizionali francesi.

La legge del 7 gennaio 1818 pone le fondamenta di questa nuova istituzione e ne disegna competenze, organizzazione, strutture e procedure.

Per quanto riguarda le competenze, l'art. 8 puntualizza che la Gran Corte dei conti si pronuncia in prima istanza su:

- «tutte le controversie relative alla esecuzione di contratti riguardanti gli appalti ed altre convenzioni che saranno fatte in que' domini dall'Intendente generale dell'esercito e dall'amministrazione di marina»;
- generalmente sulle «controversie relative a' contratti celebrati ne' domini suddetti, tanto da quel Ministero, quanto da' Ministeri residenti presso di Noi [sovrano]»;
- sulle cause di ricusa di un intero Consiglio d'intendenza;
- sui conti annuali delle rendite e delle spese del denaro regio, «da qualunque ramo provengano e per qualunque ramo si facciano; e con ispecialità i conti della generale Tesoreria, del debito pubblico e del fondo di ammortizzazione da Noi destinato per la estinzione del debito dello Stato».

L'art. 11 individua le materie sulle quali si affida alla Gran Corte dei conti il ruolo di giudice di appello. L'elenco delle competenze è molto articolato³⁶, ma l'elemento da sottolineare è che con queste norme si costruisce una vera e propria giurisdizione amministrativa di appello sia pure con tutti i limiti propri della giurisdizione “ritenuta”. Infatti, l'art. 13 puntualizza che «la Gran Corte de' Conti, per

³⁶ La Gran Corte dei conti come giudice di appello esaminerà tutti i gravami o ricorsi che saranno prodotti: 1. avverso le decisioni, provvedimenti ed ordinanze emesse da' giudici del contenzioso amministrativo, compresevi le decisioni che saranno emanate da' Consigli d'Intendenza nel giudizio de' conti delle rendite e spese delle Valli, di cui è parola nell'articolo 186 dello stesso decreto degli 11 ottobre 1817; 2. avverso le liquidazioni amministrativamente spedite contro i contabili dello Stato, per agirsi presso il potere giudiziario per l'espropria dei loro beni o di quelli de' loro cauzionari, le forme delle anzidette liquidazioni saranno da Noi prescritte nelle nuove ordinazioni per l'amministrazione delle finanze, enunciate nell'articolo 14 del mentovato decreto degli 11 di ottobre; 3. deciderà definitivamente, anche nella inesistenza dei gravami, i conti de' cassieri di quei Comuni che avranno uno stato discusso da noi decretato. A qual effetto gl'Intendenti rispettivi trasmetteranno di uffizio alla Gran Corte per mezzo del Procurator generale gli enunciati conti, dopo discussi e liquidati da' Consigli d'Intendenza.

quanto si è enunciato in questo capitolo, non pronunziando che sopra oggetti di pubblica amministrazione, le sue decisioni non potranno eseguirsi, se non dopo l'approvazione che in nostro Nome sarà data dal Luogotenente generale».

Il presidente, il procuratore generale, il cancelliere e i razionali costituiscono la struttura portante della struttura con compiti ben definiti che garantiscono un buon andamento dell'ufficio³⁷. Molto importante è il ruolo affidato ai razionali che hanno l'incarico di verificare tutti i conti che saranno loro affidati facendo «le osservazioni prescritte dalle leggi su di tutti gli articoli di rendita, appoggiandole sulle leggi e decreti e per gli articoli delle spese, sui crediti da Noi accordati. Faranno ancora le osservazioni che concernono la composizione del conto e le pruove in appoggio di ciascun articolo». Il funzionamento del controllo contabile nei fatti è affidato ai razionali il cui compito è non solo quello di predisporre la relazione tecnica, ma anche di presenziare in udienza e di esprimere un voto deliberativo sul caso in esame (artt. 26-27).

L'ulteriore mattone organizzativo per garantire il migliore funzionamento della struttura della Corte dei conti è rappresentato dal regolamento del 6 luglio 1818 con il quale si dettano le norme per il funzionamento della cancelleria che si articola in tre dipartimenti. La lettura del regolamento permette di ricostruire non solo l'organizzazione interna degli uffici di cancelleria, ma anche il flusso operativo delle procedure, delle garanzie procedurali, oltre alla denominazione delle principali serie di atti prodotti. Ad esempio, il cancelliere è obbligato a tenere un registro delle discussioni e delle deliberazioni prese nel corso delle sedute che saranno poi trascritte nel foglio di udienza, un vero e proprio registro delle deliberazioni della Corte³⁸. Contestualmente al regolamento si emana un decreto

³⁷ Riporto l'elenco degli uffici e il compenso annuale espresso in onze così come risulta dalla tabella allegata alla legge: presidente, o. 1200; vicepresidente, o. 800; consigliere, o. 600; procuratore generale, o. 1200; cancelliere, o. 333; archivario, o. 160; aiutante, o. 80; razionale, o. 200; cassiere, o. 120; usciere, o. 40. L'ammontare dei compensi ci fornisce non solo un indice della scala gerarchica all'interno della Gran Corte, ma anche uno strumento di comparazione rispetto alla struttura dirigenziale degli altri uffici dell'amministrazione civile del Regno.

³⁸ Le leggi, i decreti e i regolamenti che riguardano la Gran Corte dei conti al di là del Faro (Siracusa) sono stati consultati in P. Petitti, *Repertorio amministrativo ossia collezione di leggi decreti, reali rescritti, ministeriali di massima, regolamenti ed istruzioni sull'amministrazione civile del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1851, ed. V, vol. I.

con il quale si determina la pianta organica della cancelleria: 16 impiegati distribuiti nelle varie qualifiche funzionali fra i tre dipartimenti che operano sotto il coordinamento funzionale del cancelliere, il quale ne risponde al procuratore generale³⁹.

Il punto di forza per la demolizione dei precedenti modelli di amministrazione della giustizia amministrativa e, soprattutto, del controllo contabile è dato dall'approvazione del decreto del 21 settembre 1818 «pel rendimento de' conti di coloro che amministrano i beni dello Stato e ne riscuotono la rendita ne' domini oltre il Faro». Un decreto fondamentale per la costruzione di un sistema centralizzato di controllo e di monitoraggio dei flussi finanziari sia degli enti locali, sia del Regno. Particolare importanza ha l'adozione di una specifica normativa «della forma de' conti» con la quale si creano standard operativi di rilevamento contabile che permettono di accelerare le operazioni di controllo da parte dei razionali e, soprattutto, produrre dati contabilmente omogenei e confrontabili fra loro. L'elencazione delle caratteristiche è minuziosa e presuppone una conoscenza delle tecniche contabili che implica, a sua volta, la presenza nelle amministrazioni di personale specializzato in computisteria in grado di compilare il conto di carico e discarico oppure i conti d'introito ed esito ovvero i conti cassa. Nella stessa data è emanato un regolamento di «procedura pel rendimento de' conti» molto puntuale che disegna per i responsabili del procedimento, cioè i razionali, i percorsi da seguire per effettuare il controllo contabile. Si tratta di un vero e proprio stringente cronoprogramma che non lascia margini di discrezionalità al razionale, ai consiglieri commissari e al cancelliere: tutto è determinato e registrato su appositi scambi pratici. Il lavoro dei razionali è fondamentale per l'esercizio del controllo contabile, mentre la loro retribuzione è inferiore a quella dei consiglieri e quindi è necessario trovare dei meccanismi d'incentivazione con la creazione di un fondo di gratificazione da liquidare ai tecnici-contabili con un apposito regolamento approvato il 21 settembre 1818 in modo da smaltire gli arretrati «dell'antica amministrazione» e «della nuova amministrazione».

³⁹ Decreto 6 luglio 1818. Il personale della cancelleria della Gran Corte de conti è costituito: da due ufficiali di ripartimento, da tre ufficiali di carico, da cinque ufficiali ordinari, da quattro soprannumerari e da due altri impiegati al seguito. L'orario di lavoro è di sei ore e l'entrata al lavoro è fissata alle 8 del mattino dal primo aprile a tutto settembre, e alle 9 dal primo ottobre a tutto marzo.

Ormai il Tribunale del Real Patrimonio è un pallido ricordo e il modello proposto dalla costituzione del 1812 è stato definitivamente demolito. L'amministrazione borbonica porta concretamente avanti il suo progetto di riforma complessiva del governo del Regno del quale la Gran Corte dei conti costituisce un pilastro fondamentale. Una serie d'interventi normativi si susseguiranno negli anni per perfezionare e rendere sempre più efficiente la macchina organizzativa della struttura siciliana della Corte.

L'elenco della normativa scandisce gli interventi di adattamento e di consolidamento che si concludono nel 1832. In particolare si ricordano:

- il decreto del 25 marzo 1819 con il quale si fissa a cinque il numero dei pro-razionali addetti alla Gran Corte dei conti;
- il decreto del 21 giugno 1820 con il quale si apportano delle modifiche al decreto del 21 settembre 1818 in merito alle date per la formazione e la presentazione dei conti;
- il decreto del 24 gennaio 1822 con il quale si prevede la creazione di una seconda Camera per il disbrigo degli arretrati (un tentativo che non giungerà a conclusione);
- il decreto del 14 aprile 1826 con il quale si istituisce presso la Gran Corte dei conti la carica di avvocato generale;
- il decreto dell'8 maggio 1828 con il quale si prevede la creazione di un posto di "Consigliere al seguito";
- il rescritto del 17 maggio 1828 con il quale si istituisce una Commissione temporanea con il compito di procedere all'esame dei conti di tutto dicembre 1825 e con una scadenza temporale di quattro anni;
- il decreto del 17 settembre 1829 con il quale si amplia la pianta organica della Gran Corte dei conti prevedendo l'istituzione di un terzo consigliere ordinario, di un altro razionale, quale consigliere supplente, e di un sesto pro-razionale;
- il decreto del 20 marzo 1832 con il quale s'istituisce la seconda Camera, denominata Camera contabile, stabilizzando la Commissione temporanea istituita nel 1828, e s'introducono diverse modifiche sulle procedure e sull'organico.

Una scansione d'interventi che mostrano l'attenzione del governo borbonico rivolta a garantire non solo l'attivazione della Corte ma anche il suo funzionamento ottimale. I provvedimenti successivi a quello della creazione della magistratura sono gli indicatori della presa di coscienza che il punto debole della Corte è rappresentato

dalla sproporzione tra la compatta pianta organica prevista e l'immane compito di controllo globale amministrativo-contabile dell'attività affidatole. Il controllo contabile centralizzato e generalizzato, così come previsto dalla legge, costituisce il tallone di Achille della magistratura. I razionali non riescono a far fronte al flusso sempre più intenso dei dati contabili che affluiscono in cancelleria: gli arretrati si accumulano vanificando gli obiettivi di efficienza e di rapidità che la struttura amministrativa avrebbe dovuto perseguire. Avere accentrato in una sola sezione l'attività del contenzioso amministrativo e il controllo contabile, a differenza di quanto è avvenuto a Napoli, costituisce un'ulteriore remora non indifferente alla piena efficienza della Corte dei conti siciliana. I tempi sono maturi per varare nel 1832 l'assetto definitivo della Gran Corte dei conti e Ferdinando II istituisce, con decreto del 20 marzo, una seconda Camera con la specifica di "contabile", e promuove una profonda riorganizzazione della struttura, aumentando in modo consistente la pianta organica. Un numero maggiore di consiglieri e razionali, un rafforzamento del personale d'ordine, un potenziamento del fondo d'incentivazione per l'attività dei revisori dei conti per incentivare gli straordinari e lo smaltimento dell'arretrato, costituiscono gli strumenti messi in campo per cercare di ridare efficienza ad una struttura che rischia di essere soffocata da una mole incontenibile di dati che affluiscono in modo sempre più massiccio negli archivi della cancelleria della Corte⁴⁰.

⁴⁰ Decreto 20 marzo 1832. La pianta organica è così determinata: un presidente; due vicepresidenti; quattro consiglieri; tre razionali con la qualifica di consiglieri supplenti; quattro razionali semplici; sette prorazionali semplici; un procuratore generale; un avvocato generale; un cancelliere con le funzioni di segretario generale; un vicecancelliere; un archivio; un aiutante di archivio; un cassiere dei proventi fiscali; quattordici commessi addetti alle camere dei razionali; quattro uscieri e due barandieri. Anche la cancelleria è potenziata prevedendo complessivamente: due ufficiali di ripartimento; tre ufficiali di carico; nove ufficiali ordinari; sei soprannumerari; dodici alunni. Si costituisce, inoltre, un alunnato di dieci posti "senza soldo o gratificazione". Con decreto del 14 agosto 1840 si modificò la pianta organica aggiungendo un secondo posto di avvocato generale. Si distinguono le funzioni di segretario generale da quelle di cancelliere intestando le relative responsabilità amministrative a due impiegati diversi; si aumentano, inoltre, i posti dei razionali a dodici con i rispettivi prorazionali e commessi.

5. *Gli arretrati dei controlli contabili, motore per il cambiamento della pianta organica*

Il tema dello smaltimento degli arretrati connessi alle funzioni di controllo contabile, costituisce uno dei temi ricorrenti che accompagnano la crescita strutturale e il consolidamento del ruolo della Gran Corte dei conti quale pilastro portante del corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica nel Regno. Un tema ricorrente che si ripresenta ciclicamente e che prepara spesso una fase di riorganizzazione operativa e strutturale. Un dossier del 1852 permette di comprendere meglio i meccanismi che innescano l'accumulo degli arretrati, il dibattito che ne consegue e le procedure amministrative e legislative che si predispongono per farvi fronte.

Don Paolino Nicastro, procuratore generale della Gran Corte, scrive il 28 aprile del 1852 al principe di Satriano sottoponendogli una lunga e articolata relazione nella quale denuncia il riproporsi dell'accumulo dell'arretrato della revisione dei conti e cerca di analizzare le cause che stanno alla base del ciclico riproporsi del problema degli arretrati con le conseguenti remore funzionali che danneggiano l'intero apparato statale⁴¹. Il procuratore ribadisce di essere «persuaso che la sollecita censura sui conti è una delle migliori garanzie che si abbia la pubblica amministrazione in tutti i suoi rami», sottolinea di essersi dedicato a eliminare «il cumulo di conti non renduti» e, contestualmente, cerca di individuare i motivi strutturali che provocano l'accumularsi dell'arretrato. In primo luogo afferma che la responsabilità del «cumulo» non può attribuirsi al mancato impegno dei razionali, bensì al farraginoso meccanismo procedurale che precede il deposito degli atti alla Gran Corte. Infatti, «una buona quantità di conti, i quali figurano come non resi nello acchiuso notamento, trovansi già presentati al Tesoriere Generale ed a' Direttori generali dei rami e diritti diversi e de' dazi indiretti per le osservazioni delle rispettive contabilità giusta gli avvisi che si sono ricevuti». Il procuratore aggiunge di essere, in molti casi, nelle condizioni di non potere intervenire per costringere i contabili ad accelerare le procedure di consegna in quanto

⁴¹ Asp, Gcc, Competenza personale, b. 963, Palermo, 28 aprile 1852: relazione del procuratore generale della Gran Corte dei conti al principe di Satriano, comandante generale e luogotenente generale interino in Sicilia. Il documento ha come oggetto «pe' conti non pervenuti e per quei che trovansi pendenti per la decisione».

se per un conto dipendente dal ramo delle Finanze e per quelli de' contabili di dipendenza dello Interno, che vanno obbligati ad una diretta reddizione dei loro conti alla Gran Corte, potranno mettersi in uso tutti i mezzi coattivi dalla legge permessi, non può farsi altrettanto per tutti quelli di comuni maggiori, di fondi ed opere pubbliche provinciali, della vaccinazione ed altri che non renduti agli intendenti ed ai Consigli d'Intendenza e che vengono solo a questa corte per la revisione di ufficio. Per la reddizione ed esame di questi conti che non sono prodotti non abbiamo de' mezzi da impiegare né io né la Corte.

Il procuratore per documentare le sue affermazioni invia a Satriano un prospetto nel quale quantifica gli arretrati e la distribuzione dei conti tra i diversi razionali che titola: «riunione dei notamenti dei conti pervenuti e da pervenire alla Gran Corte dei conti per gli esercizi a tutto il 1850» (Tabella 1).

Tabella

Razionali	n° totale dei conti	n° conti pervenuti	n° conti da pervenire
<i>Centelli</i>	150	27	123
<i>Naro</i>	338	114	224
<i>Pinelli</i>	55	41	14
<i>Desimone</i>	671	69	602
<i>Calderone</i>	954	193	761
<i>Caruso</i>	222	27	195
<i>Cassisi</i>	395	103	292
<i>Giovenco</i>	572	191	381
<i>De Luca</i>	539	66	473
<i>Lugaro</i>	842	178	664
<i>Galvagna</i>	382	134	248
<i>Rolleri</i>	468	144	324
Totale	5588	1287	4301

Il procuratore vuole accreditare la tesi che la responsabilità dell'accumulo dell'arretrato non debba attribuirsi a un mancato impegno dei razionali, bensì al fatto che ci fossero delle remore nel flusso di trasmissione dei dati contabili dagli organi periferici, come le amministrazioni comunali, verso la Corte. In realtà i dati sugli arretrati oscillano in base alla fonte utilizzata e al reale concetto di arretrato, ma il dato mediano, che più si avvicina alla realtà, è di circa 3500 con la conseguenza che il regolare funzionamento della Gran Corte è remorato. La riforma del 1829 è una prima risposta alla situazione di stallo con la quale si punta ad irrobustire la

pianta organica sul fronte del supporto contabile dando ai razionali anche il supporto tecnico dei pro-razionali e dei commessi: si crea un vero e proprio nucleo operativo con il quale predisporre il fascicolo per l'udienza.

Il problema dello smaltimento degli arretrati diventa il punto di crisi da gestire e superare perché il rischio di bloccare il funzionamento della Corte diventa sempre più concreto. La relazione del procuratore, che ha assunto da poco il suo incarico, ha un duplice obiettivo: non essere accusato d'inefficienza e negligenza nel controllare e stimolare il lavoro dei razionali; attivare tutte le necessarie procedure amministrative e legislative per fronteggiare il problema. L'allarme sollevato dal procuratore generale è raccolto dal luogotenente generale Satriano il quale incarica la Giunta di Parquet⁴² «di occuparsi della compilazione di un progetto col quale occorrere al celere disbrigo di siffatti conti». La Giunta si riunisce il 22 settembre 1852 per dibattere il problema stilando un verbale molto dettagliato con il quale si possono ricostruire tutte le fasi della procedura seguita per far fronte all'emergenza⁴³. Le indicazioni che il luogotenente dà alla Giunta sono: di verificare la praticabilità della soluzione adottata a Napoli con decreto del 7 aprile 1835, con il quale s'istituivano delle commissioni speciali alle quali affidare la definizione dei conti arretrati; di indicare con precisione l'arco temporale di vita della eventuale commissione; di tenere conto di «non dipartirsi dalle vedute di ragionevole economia»; di evitare che la soluzione scelta possa «tornare in vantaggio a coloro che sono stati cagione dello attrasso».

Le determinazioni della Giunta sono prese per il tramite di un ragionamento che si articola su quesiti, risposte e dibattito tra i fautori delle diverse soluzioni sino al momento della risoluzione finale. I punti discussi sono cinque ma gli elementi forti intorno ai quali si sviluppa il dibattito sono: la determinazione del reale numero dei procedimenti arretrati fissato in 3512; la presa d'atto «delle mille piaghe lasciate da' lacrimevoli disordini del 1848» che

⁴² Nel 1844 s'istituisce presso la Gran Corte dei conti una giunta, chiamata di Parquet (pubblico ministero) perché presieduta dal procuratore generale della stessa Corte, finalizzata alla liquidazione dei crediti antiquati dello Stato. G. Cosentino, *Manuale storico archivistico*, «Quaderni. Studi e strumenti», Archivio di Stato di Palermo, Scuola di Archivistica Paleografia e Diplomatica, VII (2009), p. 132.

⁴³ Asp, Gcc, Giunta di Parquet: verbale della seduta del 22 settembre 1852.

molto hanno contribuito all'accumulo degli arretrati; la necessità di stabilire se i razionali potessero scegliersi gli aiutanti per far fronte al lavoro straordinario «fra gli impiegati della Gran Corte dei conti ovvero fra gli estranei». Su quest'ultimo punto le posizioni dei due avvocati generali e del procuratore divergono radicalmente. Gli avvocati sostengono che i razionali devono «essere liberi nella scelta delle braccia di ajuto pe' lavori a fare ma doversi questa scelta limitare alla classe degli impiegati» della Corte; il procuratore generale invece sostiene che i razionali devono essere «liberi nella scelta delle braccia di ajuto» anche al di fuori della pianta organica.

Il procuratore sceglie una linea che, in nome dell'efficienza e dell'eliminazione dell'arretrato, apriva una fase contrattuale che avrebbe potuto provocare diversi squilibri negli assetti interni degli uffici della Corte: dare ai razionali un potere discrezionale di scelta di distribuire incentivi e di individuare dei collaboratori anche tra estranei agli organici nel caso in cui gli impiegati della Corte non riuscissero a far fronte ai loro impegni, avrebbe potuto provocare degli abusi. La proposta del procuratore è che «i Razionali saranno liberi nella scelta, sotto la loro responsabilità, delle braccia di ajuto per l'esecuzione de' lavori preparatori dei conti a tutto il 1850». I razionali, con la facoltà di scegliere i collaboratori, diventano arbitri nel distribuire i fondi per lo straordinario e per l'incentivazione. Una soluzione che non entusiasma il luogotenente generale, che da un lato cerca di ridimensionare l'allarme sul lievitare degli arretrati e dall'altro ritiene che sia necessario, invece di pagare degli incentivi, di esercitare tutto il rigor della legge⁴⁴.

La linea dura del Satriano non è considerata praticabile presso la Corte che invece preferisce trovare un punto di convergenza con i razionali utilizzando, nei fatti, solo la leva dell'incentivazione economica.

Altro tema scottante è quello della rendicontazione relativa agli anni 1848-49 da parte di uffici che hanno subito l'incendio degli archivi durante i moti rivoluzionari. Il rogo degli archivi contabili, conservati nei palazzi del governo municipale, è una delle ritualità

⁴⁴ Ivi, Palermo, 25 settembre 1852. Il dato reale del carico degli arretrati non è ben chiaro. Il luogotenente generale sostiene che, «dei conti che restano a decidersi sino al 1850, ho rilevato che tutto il cumulo dei conti arretrati si è di n° 5025, dei quali n° 3607 non pervenuti a cotesta Gran Corte e n° 1418 pervenuti e pendenti per istruttoria».

connessa ai tumulti con le conseguenze facilmente intuibili: difficoltà probatorie e di riscontro in concreto insormontabili che avrebbero impedito un giudizio positivo. La scelta è di semplificare l'intero processo di controllo e di esprimere il giudizio «sola facti veritate inspecta»⁴⁵.

In estrema sintesi, l'accumulo degli arretrati intorno agli anni '50 condiziona pesantemente la vita stessa della Corte, ma contestualmente rappresenta il motore primario per l'accelerazione dei processi di cambiamento: aumento della pianta organica; migliore distribuzione dei fondi per l'incentivazione del lavoro straordinario; bando di concorsi e altri interventi rivolti a potenziare soprattutto la struttura alla quale è affidato il controllo contabile. Dodici unità operative, costituite da un razionale, da un pro-razionale, da commessi e da altro personale applicato in via straordinaria, avrebbero dovuto smaltire l'arretrato; in realtà, all'interno di queste strutture si scatena un conflitto che si evidenzia in modo più accentuato nel momento in cui si deve procedere a una promozione.

Lo «statino de' servizi prestati» dal pro-razionale Benedetto Tranchida è esemplificativo di come si svolge una carriera all'interno dei ruoli della Gran Corte, con il carico di contrapposizioni, di aspettative di promozione e di delusioni per il mancato raggiungimento della agognata promozione, dei tempi che scandiscono l'avanzamento in carriera, della retribuzione mensile.

Tranchida inizia la sua carriera nel 1821 come soprannumero delle due Direzioni generali del Pubblico Demanio e de' Rami e Diritti diversi; il 12 agosto 1829 è nominato collaboratore per la verifica della gestione del percettore di Palermo; il 26 settembre 1833

⁴⁵ Ivi, Giunta di Parquet: verbale della seduta del 22 settembre 1852. Al punto 9 del verbale si legge: «pe' conti solamenti relativi al periodo della rivoluzione e quelli anche precedenti al periodo suddetto che per essersi incendiati i pubblici archivi non possono corredarsi da' documenti normali sarà dispensato al rigor delle forme, saranno ammessi i documenti suppletorie che potranno aversi e saranno giudicati sola facti veritate inspecta». Inoltre, la Giunta di Parquet sempre in merito alle vicende del biennio rivoluzionario «ha osservato che una delle mille piaghe lasciate da' lacrimevoli disordini del 1848 sia il ritardo dell'esame de' conti che oggi si deplora. In quell'epoca in cui mancava ogni forza morale per fare adempiere le leggi non curarono i contabili la puntuale trasmissione de' loro conti, la voce dell'autorità legittima fu poco o nulla intesa, le stesse misure disciplinari adottate rimanevano ineseguite. La Tesoreria generale specialmente dalla quale passano i conti più interessanti, occupata incessantemente de' lavori inormali d'ordine del Governo di fatto non pensava all'invio de' conti e forse non aveva tempo a pensarvi».

diventa commesso della Commissione de' conti arretrati con ducati 12 mensili; l'11 ottobre 1833 vince il concorso di commesso contabile della Gran Corte dei conti con ducati 12 mensili; dal 1836 al 1840 ha sostenuto «fatiche da Protonotaro e da altro Commesso», praticamente ha avuto funzioni superiori compensate da una gratificazione; l'11 giugno 1843 è promosso «uffiziale ordinario di prima classe» con ducati 16 mensili; il 3 gennaio 1848 fa il salto di qualità con la promozione a pro-razionale con ducati 450 l'anno. Alcuni anni dopo inizia la sua battaglia per la promozione all'ultimo livello funzionale della carriera contabile, cioè quello di razionale. Ovviamente il conflitto interno è acceso: la rilevanza economica e il prestigio che il grado conferisce fanno sì che i ricorsi contro le deliberazioni delle commissioni di concorso siano la regola e Tranchida non fa eccezione: il 28 marzo 1856 fa ricorso proprio per la mancata promozione a razionale⁴⁶. Il suo ricorso è molto circostanziato e ricco di postille, di precisazioni, di ricostruzioni di graduatorie di merito e di annotazioni anche nei confronti dei suoi colleghi, ma l'importanza di questa microstoria sta proprio nella ricostruzione di un contesto nel quale si forma e si consolida il personale contabile della Gran Corte dei conti e, soprattutto, nella presa d'atto che sono definite alcune regole che garantiscono la selezione del personale attraverso un filtro costituito sia da una valutazione nella quale il parametro dell'anzianità si coniuga con quello del merito, sia dall'utilizzo prevalente dello strumento del concorso per selezionare i meritevoli all'avanzamento. Le procedure concorsuali sono predisposte per assicurare una selezione con la massima garanzia di equità con compiti scritti corretti in modo anonimo da parte di una commissione composta dal presidente della Corte, dai due vicepresidenti e dall'avvocato generale⁴⁷. Ovviamente l'imparzialità non è riconosciuta dai concorrenti che producono ricorsi e inviano esposti anonimi al ministro per gli Affari di Sicilia a Napoli. Un esempio per tutti: si accusa il vicepresidente Pagano di aver favorito

⁴⁶ Ivi, Palermo, 28 marzo 1856: articolato ricorso di Benedetto Tranchida, pro-razionale della Gran Corte dei conti, che lamenta i ritardi nelle promozioni «conferendosi in sua vece ad estranei al corpo di detta Gran Corte, ad individui meno antichi di lui e di minor merito dello stesso».

⁴⁷ Ivi, Palermo, 20 giugno 1856. Si determina che la commissione per il concorso per pro-razionale sia costituita in modo analogo a quella creata nel 1833 per i concorsi banditi per far fronte all'ampliamento della pianta organica.

il figlio facendolo diventare razionale in barba a qualsiasi divieto d'incompatibilità previsto dalla normativa⁴⁸.

Non si può chiudere questa microstoria sulle vicende che caratterizzano la costruzione della macchina burocratica con la quale supportare l'attività giurisdizionale di controllo della Gran Corte senza fare un cenno sull'istituto dell'alunnato introdotto nel '32, «volendo conciliare coll'interesse del servizio que' riguardi di maggior economia che reclamano le circostanze delle finanze di quella parte del Regno», e degli aspiranti «a' posti di alunni». Si crea in tal modo una struttura di tirocinanti e di aspiranti sottopagati sui quali caricare l'onere del gravoso compito di copiatura delle migliaia di atti che devono essere distribuiti tra i diversi dipartimenti e «stanze» dei razionali. L'unica speranza per i tirocinanti è quella che il loro impegno sia ripagato dalla possibilità di potere partecipare ai concorsi per l'accesso alla carriera ordinaria con titoli preferenziali. Il 5 giugno del 1856 il procuratore generale comunica al luogotenente che tutto il servizio delle «immense copie» che si fanno presso la Corte grava sulle spalle degli aspiranti all'alunnato che non ricevono alcun compenso e s'impegnano a lavorare nella speranza di potere ottenere l'abilitazione a partecipare ai concorsi per l'assunzione nei ruoli della Corte⁴⁹.

6. Il giudizio

La complessità del modello del controllo contabile che leggi, regolamenti e piante organiche hanno definito, ha bisogno di un articolato momento di assestamento procedurale che segna i primi anni dell'attività della Gran Corte. L'obiettivo finale che si pone la complessa macchina amministrativa messa in piedi dal Governo dei Borbone con un corposo pacchetto di leggi e di regolamenti si consuma in aula con il rito sacrale del processo.

La lettura e l'analisi dei volumi delle decisioni e dei fogli di udienza prodotti dalla Gran Corte dei conti dal momento della sua attivazione

⁴⁸ Ivi, Palermo, 4 febbraio 1857: lettera del direttore del dipartimento delle Finanze con la quale si chiedono notizie in merito al contenuto dell'anonimo. La risposta è formulata dal procuratore generale il 12 febbraio: non si nega il fatto, ma, con argomentati riferimenti normativi, si precisa che «l'anonimo che ho l'onore di restituirle non merita alcun conto».

⁴⁹ Ivi, Palermo, 5 giugno 1856: nota del procuratore generale della Corte alla quale è allegato un elenco di 25 aspiranti indicato come «nota degli amanuensi ammessi a servire nella Gran Corte di conti e che formano il corpo degli attuali aspiranti».

permette di seguire il processo di modellamento dell'attività giurisdizionale agli schemi predisposti dai regolamenti procedurali.

Il primo volume delle decisioni della prima Camera è interamente dedicato alla revisione dei conti d'introito ed esito del dazio sul macino, della fondiaria e della sopratassa imposta per la formazione del catasto, cioè di quel complesso di norme varato nella riforma fiscale maturata nel Parlamento del 1810 e consolidata nel 1811⁵⁰. Un esempio dell'impostazione dei verbali di giudizio contabile del 1819 si può ricavare dall'esame del giudizio al quale sono sottoposti i deputati del comune di Monreale delegati alla riscossione dei predetti dazi. Il razionale Bartolomeo Ondes nella seduta del 20 agosto 1819 presenta in primo luogo lo stato dei conti sintetizzando gli introiti⁵¹ e le spese, successivamente formula le sue osservazioni in 17 punti sotto forma di domande. Ad esempio la domanda formulata al punto 12 pone il problema «se furono eccessive le onze 120 pagate per salari del razionale segretario e due messi». La Gran Corte su ciascuna di queste domande dà uno specifico riscontro; così al quesito 12 risponde «considerando le onze 120 pagate per salari del razionale segretario e due messi atteso il non indifferente numero de' contribuenti della fondiaria e le particolari circostanze di esso comune di non essere eccessivi».

Successivamente la Gran Corte,

- visto il conto di cui trattasi,
- inteso il regio procuratore generale,
- in base al rapporto del razionale relatore,
- uniformemente alle conclusioni del pubblico Ministero,

emette la sentenza che si articola su sei punti nei quali si procede o a parificare il conto, oppure ad identificare il danno erariale e ad emettere la relativa condanna.

Negli anni '40 gli schemi di verbali si consolidano e si raffinano come mostra il foglio di udienza della seduta della seconda Camera del 17 gennaio 1843⁵². L'udienza è aperta alle 9 presieduta dal mar-

⁵⁰ Cfr. A. Giuffrida, *La Deputazione del Regno* cit.

⁵¹ Asp, Gcc, Decisioni prima Camera, 1819, b. 1, cc. 15r-20r. L'introito del dazio sul macino è di onze 4979.1.15.3, quello della fondiaria è di onze 9139.16.16, quello della sopratassa per il catasto è di onze 338.23.3, per un totale di onze 14457.13.14.3.

⁵² Asp, Gcc, Fogli interni seconda Camera, 1843, 1° trimestre, vol. 202, cc. 114 e sgg. Al volume è premesso un «indice alfabetico delle decisioni della Gran Corte dei conti – 2 Camera fogli interni anno 1843 volumi 18, 19, 20, 21». Questo indice

chese Giovan Battista Guccia, vicepresidente, partecipano i consiglieri don Luigi Girgenti e barone Silvestro Politi, avvocato generale è il barone Giovanni Emanuele Ondes, mentre il cancelliere è don Francesco Nicolini. La seduta si apre con una requisitoria del procuratore generale avverso i deputati della cattedrale di Cefalù per non aver presentato i conti dal 1833 al 1841. Seguono le relazioni dei razionali: Giuseppe Giovenco per l'abbazia di S. Maria di Mandanici; Carlo Calderone per l'abbazia di S. Maria del Parco; Antonino Scrofani per il ricevitore dei Rami e diritti diversi del circondario di Palazzolo; Francesco de Simone per il ricevitore di Monte San Giuliano; Salvatore Caruso per i ricevitori del registro di diversi comuni. Le relazioni dei razionali e le relative decisioni della Gran Corte sono allegate al foglio di udienza e ogni foglio è firmato dal vicepresidente e dal cancelliere.

Si tratta di un modello di verbale e di relazioni che ha il suo punto di forza sul delicato lavoro di revisione e di analisi dei razionali che predispongono puntuali relazioni su tutto, dai conventini aboliti alle regie poste di Palermo, all'arcidiaconato di Agrigento o al conto della Tesoreria generale: da pochi scudi a milioni di scudi. È quanto emerge scorrendo i volumi sulle decisioni emesse dalla Gran Corte. Ad esempio, l'importanza che assume il ruolo del razionale nella costruzione del modello giurisdizionale della Corte si coglie dalla lettura delle «decisioni emesse dalla Gran Corte dei conti prima Camera nel corso dell'anno 1838 per lo ramo dei conti»⁵³.

Gli *item* che scandiscono la costruzione della sentenza con la quale si emette il giudizio di conto permettono di cogliere le fasi procedurali nelle quali si articola il giudizio:

- «La Gran Corte dei conti prima Camera veduti i conti co' documenti annessi sul rapporto del Razionale relatore;
- inteso il Procuratore generale;
- inteso il Pubblico Ministero nelle sue orali conclusioni;
- considerando, che da quanto fu riferito dal Razionale nel suo rapporto, non risulta niuna imputabilità su i conti;
- per tali motivi ammette il carico e l'introito e si può spedire dal Cancelliere corrispondente declaratoria a termini della legge».

è un vero e proprio repertorio nel quale sono indicati il comune, la natura del conto e il nome del contabile, l'anno di riferimento dell'esercizio, la data della decisione, e i riferimenti di numero e di foglio dei volumi. Una preziosa mappa di riferimento che permette di navigare tra migliaia di conti portati al vaglio della Corte.

⁵³ Asp, Gcc, Decisioni prima Camera, 1838, vol. 34.

La Gran Corte dei conti diventa un pilastro fondamentale nel processo di costruzione del nuovo modello di amministrazione dello stato in Sicilia radicandosi profondamente. Il controllo contabile esercitato per il tramite della giurisdizione, diventa irrinunciabile per un corretto funzionamento della pubblica amministrazione anche in momenti difficili e complessi come quelli legati alla rivoluzione del 1848. La Corte continua a lavorare assicurando la continuità delle sue funzioni di controllo anche nei momenti difficili che segnano le vicende siciliane di quegli anni, unica variante alla ritualità dell'udienza la predisposizione di un meccanismo procedurale necessario per recepire e rendere operanti i decreti del Parlamento nelle materie di competenza della Gran Corte. Il meccanismo procedurale è lineare: il presidente, a inizio dell'udienza, invita il cancelliere a dare lettura dei decreti del Parlamento trasmessi alla Corte con note ministeriali, in tal modo si procede al recepimento della norma e al suo utilizzo nel contesto dei procedimenti in corso. Gli esempi sono numerosi e indicativi del ruolo assunto dalla Corte nei confronti del Parlamento⁵⁴: praticamente si cerca di innestare nella struttura amministrativa sici-

⁵⁴ Asp, Gcc, Fogli interni prima Camera, 1848, vol. 168. Riporto l'elenco comunicato nella seduta dell'11 agosto 1848 per meglio chiarire i meccanismi procedurali di recepimento della normativa adottati dalla Corte in modo da essere utilizzati in giudizio. «Pria di tutto si è dal Cancelliere per disposizione del signor funzionante da Presidente, dare lettura delle seguenti carte»: decreto del 26 luglio 1848 con il quale si stabilisce che il Comitato misto di pari e rappresentanti si faccia nella Camera dei Comuni; decreto del 2 agosto 1848 relativo all'abolizione delle corporazioni della Compagnia di Gesù e del Santissimo Redentore; decreto del 22 luglio 1848 con il quale si proroga il termine per la vendita e l'affrancazione dei censì e delle rendite dovute allo Stato; decreto del 4 agosto 1848 per prorogare i termini della vendita e dell'affrancazione dei canoni, censì e rendite dovute allo stato; decreto del 3 agosto 1848 con il quale si disponeva l'aggregazione al patrimonio dello Stato di tutti i beni e delle rendite appartenenti alle commende e abbazie di regia collazione; decreto del 29 luglio 1848 con il quale si istituisce una commissione per l'esame dei ricorsi contro le elezioni dei consigli civici e magistrali municipali; decreto del 30 luglio 1848 con il quale il Piano del palazzo reale assume il nome di piazza della Vittoria. A questo elenco di decreti si aggiungono due ministeriali del ministro delle Finanze. La lettura delle comunicazioni degli atti parlamentari permette di monitorare non solo la sequenza dei provvedimenti deliberati dal Parlamento ma anche il modello della loro diffusione nel contesto delle strutture amministrative. Nella seduta del primo dicembre 1848 nel lungo elenco delle note di trasmissione dei provvedimenti si ritrovano non solo le comunicazioni delle nomine dei ministri dell'Istruzione pubblica, dei Lavori pubblici e dell'Interno, ma anche la decisione «sulla continuazione delle sedute delle attuali camere legislative fintanto che non giungano in Sicilia il novello re».

liana, nata dal processo riformatore attivato dai Borbone dopo il 1815 e la costituzione del Regno delle Due Sicilie, le novità maturate nel contesto del Parlamento siciliano del 1848⁵⁵.

La Gran Corte dei conti nel 1848 è diventata ormai un fondamentale punto di riferimento per il funzionamento dell'apparato amministrativo siciliano e non è messo in discussione dal nuovo Parlamento, anzi continua a funzionare assicurando uniformità e continuità nei processi di controllo contabile ai quali sottoporre gli atti. A fronte di questo complesso e articolato ventaglio d'incombenze e di responsabilità viene spontaneo chiedersi quanto costi all'erario il mantenimento della Gran Corte. Nella parificazione del conto della Scrivania di Razione concernente la gestione 1846 esercizio 1845, discusso nella seduta del primo dicembre 1848, si ricava che si erogano per «soldi ed indennità ed altri averi ai magistrati ed impiegati nella Gran Corte, ducati 5,749.51», mentre per «gratificazione ai Razionali e pro Razionali» si spendono ducati 1,249.18. Importo che corrisponde al 2% dell'ammontare complessivo delle spese sostenute dalla Tesoreria nel predetto anno che ammonta a ducati 4,142,012.16.

7. Fine di una esperienza

Il plebiscito fa sì che la Sicilia confluisca nel costituendo nuovo Regno d'Italia ma la Gran Corte dei conti continua a funzionare con il suo ben oliato meccanismo burocratico e giurisdizionale. Le serie delle "decisioni" della prima e seconda Camera danno la riprova del tentativo praticato dall'istituto di presentarsi come elemento di continuità necessario per una corretta gestione del denaro pubblico e per esercitare il necessario controllo sull'operato degli uffici della

⁵⁵ G. Galasso, *Sicilia in Italia. Per la storia culturale e sociale della Sicilia nell'Italia unita*, Edizioni del Prisma, Catania, 1994, p. 23. Sul tema del difficile rapporto tra Napoli e la Sicilia nell'ambito del processo di riforme strutturali attivato dai Borbone dopo il 1815, Galasso afferma che «fu nell'isola che la dinastia si rivelò più debole. Il fallimento dell'operazione tentata con l'istituzione del Regno delle Due Sicilie si rilevava totale: non solo non era nata una nazione o, almeno, una realtà civile siculo-napoletana, ma non reggeva nella sua duplice articolazione neppure l'apparato di potere che col Regno si identificava. Se lo si era visto già nel 1820-21 e nel 1848-49, ben più lo si vide nel 1860. La monarchia aveva potuto impedire che i napoletani e siciliani maturassero assieme un grande progetto liberale, ma al prezzo dell'apertura di un solco ancora più profondo tra essa e ciascuna di quelle due realtà».

pubblica amministrazione anche nel nuovo Regno. Unico elemento di novità è caratterizzato dall'inserimento dello stemma del nuovo Regno, per il resto tutto rimane immutato: le procedure; il collegio; gli arretrati; la predisposizione del fascicolo istruttorio. Il 1862, con l'istituzione della Corte dei conti romana e la soppressione delle analoghe realtà preunitarie, chiude l'esperienza della Gran Corte siciliana. Rimane in vita una commissione temporanea il cui limitato obiettivo era di smaltire l'arretrato antecedente al 1861 in modo da non intasare la nuova realtà romana. La commissione chiude i suoi lavori nel 1869 come testimoniano una trentina di volumi di atti conservati nell'archivio⁵⁶.

La Gran Corte dopo 52 anni di vita chiude i battenti lasciando un archivio sterminato grazie al quale si può rileggere la storia dell'Ottocento siciliano e il complesso processo politico, economico e sociale che ha portato la Sicilia nel contesto unitario: un esempio, in proposito, è offerto dalla contabilità relativa alla repressione dei moti del 1820-21⁵⁷.

⁵⁶ Asp, Gcc, Commissione temporanea per la revisione dei conti a tutto il 1861, vol. 153, cc. 877r-878r: seduta del 31 dicembre 1869 con oggetto la «dimanda del sign. Federico Bagliarello già Ricevitore dei Rami e Dritti diversi di Lentini in Provincia di Noto, tendente ad ottenere la decisione declaratoria sui conti dal medesimo reveduti per lo ramo della Commenda di Magione per gli anni dal 1851 al 31 agosto 1858».

⁵⁷ Asp, Gcc, Spese militari, provincia di Messina, vol. 181. I dati conservati nei registri della Gran Corte, ad esempio, mostrano chiaramente come le spese necessarie all'approvvigionamento dell'armata borbonica inviata in Sicilia al comando del tenente generale Florestano Pepe per reprimere i moti del 1820-21 siano state ribaltate sui comuni siciliani mediante meccanismi di requisizioni e di promesse di pagamento con «un bono da valere contanti». Migliaia di razioni di pane, di carne, di vino oltre a fasci di legna, balle di foraggio, salme di orzo sono somministrate dai comuni siciliani agli ufficiali commissari dei diversi reggimenti che combattono e si spostano in Sicilia previa presentazione di una semplice richiesta. Le richieste nella loro scarna prosa sono esemplificative del gravoso peso che si carica sulle finanze dei singoli comuni. Il colonnello Celentani, comandante del reggimento Regina cavalleria e di una colonna di truppe con una forza complessiva di duemila uomini e di quattrocentocinquanta cavalli, scrive l'11 settembre 1820 al sindaco di S. Agata dicendogli di predisporre per l'indomani mattina: 2000 razioni di carne del peso di once 8 (gr. 210); 2000 razioni di pane di once 36 (Kg. 1); 2000 razioni di legna di once 27 (gr. 700); 2000 quartucci di vino (l. 1600); 2000 razioni di pasta di 8 once (gr. 210); 450 razioni di foraggio completo composte ciascuna di mezzo tumulo di orzo e paglia per rotoli 8 e ½ (Kg. 7). Centinaia di queste note sono conservate nei fascicoli, debitamente "tabulati" e "annotati" con le necessarie osservazioni al fine di essere "parificate". La contabilità conservata agli atti mostra che i reggimenti impegnati nella campagna siciliana sono numerosi e in particolare: reggimento regal Palermo, reggimento Calabri, reggimento Pionieri, reggimento Bersaglieri, reggimento fanteria Principessa, reggimento Re fanteria, reggimento Borbone fanteria, Stato Maggiore, reggimento cavallerie Regina, treno di artiglieria, reggimento Borbone cavalleria, reggimento secondo di linea Re, equipaggio militare.